



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ
МИНИСТЪР

*Външна администрация
 Копие от съдебния състав
 се разкоди на съдебните
 № 03.2001*

11-04-11
12.03.01г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с Ваше определение от 13 февруари 2001 г. по конституционно дело № 2/2001 г., с което сте допуснали за разглеждане по същество искането на 56 народни представители от XXXVIII Народно събрание и на съдебен състав от III отделение на Върховния административен съд за обявяване за противоконституционни всички разпоредби на Закона за тълкуване на чл.47 от Закона за чужденците в Република България, обн. ДВ, бр.108 от 29 декември 2000 г., Министерство на външните работи като заинтересована страна предоставя следното становище:

1. Правната доктрина определя тълкуването като процес на точно изясняване на законодателната воля, изразена в правната норма. В случай че тълкуването изхожда от органа, издал съответния нормативен акт, то говорим за автентично тълкуване на закона, тоест в най-общ план може да се обобщи, че по този начин органът, който притежава нормотворческа компетентност да приеме

съответната норма, е изяснил нейното действително съдържание, което поради една или друга причина е останало неясно за правораздавателните и правоприлагащи органи.

В чл. 84, ал.1 от Конституцията на РБ са уредени правомощията на Народното събрание, като безспорен е факта, че същите не са изброени изчерпателно. В чл.84, ал.1, т.1 е записано, че Народното събрание “приема, изменя, допълва и отменя законите”, тоест по същество този текст постановява, че то е оправомощено от Конституцията чрез закони да приема общозадължителни правила за поведение, с които да регулира съответните обществени отношения, съобразно формираната си по строго определен ред воля. Такова правомощие не е делегирано от Конституцията на нито една от другите две власти.

От друга страна в чл. 124 и чл.125 от Конституцията са регламентирани компетенциите на Върховния касационен и Върховния административен съд за осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднаквото прилагане на законите. Съгласно чл. 84, ал.1, т.1 и чл. 95, т.3 от Закона за съдебната власт, общото събрание на съответната колегия на Върховния касационен съд, респективно на Върховния административен съд се произнася с тълкувателни решения при неправилна или противоречива практика на съдилищата. В тази хипотеза отново сме изправени пред случай на официално тълкуване на правните норми, но извършено от правораздавателен орган при осъществяване на възложените му компетенции.

Твърди се, че Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България влиза в противоречие със заложения в чл. 8 от Конституцията принцип на разделение на властите, защото изясняването на точния смисъл на правните норми е правораздавателна функция, присъща на висшите правосъдни органи, които са независими по смисъла на чл. 117, ал.2 от Конституцията. Следва да се има предвид обаче, че възможността на Народното събрание да извършва автентично тълкуване на своите актове произтича пряко от разпоредбата на чл. 84, ал.1 от Конституцията на РБ като израз на изключителната му компетентност да създава чрез закони общозадължителни правни норми от висок ред, респективно да изяснява как същите следва да бъдат прилагани. Това правомощие е иманентно заложено в самата нормотворческа дейност, поради което законодателят не е счел за необходимо да го заложи изрично в текста на Конституцията.

Що се отнася до посочената възможност на колегиите на ВАС и ВКС да се произнасят с тълкувателни решения при неправилна или противоречива практика, то тази им дейност произтича от йерархичното им място в системата на съдилищата и се различава от автентичното тълкуване по своята същност и функции. В единия случай нормотвореският орган изяснява своята действителна воля към момента на приемане на съответния акт, докато в другата хипотеза е налице мисловна дейност по вторично изясняване на волята на законодателя, с помощта на институтите на правото, на логическите, граматическите и други правила. Автентичното тълкуване си поставя за цел да материализира действителната воля на органа, постановил акта в съответния адекватен текст, докато в другия случай целта е осигуряване на точното и еднакво прилагане на законите от съдилищата по причини, стоящи в правораздавателния орган. **В този смисъл именно отричането на правото на Народното събрание да извършва тълкуване на собствените си актове би влязло в противоречие с провъзгласеният в Конституцията принцип на разделение на властите, тъй като противното означава да се даде възможност на съдебната власт по пътя на тълкуването да подменя действителната воля на законодателя, тоест да създава нови правни норми – правомощие, което тя не притежава по Конституция. Следователно конституционна гаранция срещу евентуална злоупотреба с правото на автентично тълкуване на законите би следвало да се търси в правомощията на Конституционния съд да установява противоконституционност на тези актове, а не в самото отричане на правото на автентично тълкуване.**

2. По отношение твърдението за противоречие на Тълкувателния закон с чл.6, т.1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи /ЕКПЧ/, следва да се подчертае, че съгласно този текст, всяко лице, при определяне на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съгласно съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, приложното поле на тази разпоредба е ограничено до хипотезите, когато съдът разглежда спорове относно права или задължения от частен гражданско-правен характер (arret Ringelsen от 16 юли 1971 г.) или относно основателността на наказателни обвинения. Както текстът, така и

практиката по приложението на чл.6, пар.1 от ЕКПЧ се отнасят изключително до гражданското и наказателното производство. В редки случаи /свързани с права, чиито ефект настъпва в частната гражданско-правна сфера като например право на собственост или право да се упражнява определена професия или дейност/, Европейският съд по правата на човека приема, че член 6 е приложим и спрямо административни производства. Приложимостта му в тези редки случаи е обусловена от кумулативното наличие на най-малко две условия, а именно : а) в националния правен ред да е предвидена възможност за оспорване на това право и б) признаците за частен гражданско-правен характер на правото да имат очевиден превес пред признаците за публично-правен характер. Така например, поради липса на тези условия, чл.6 от ЕКПЧ е неприложим в областта на емиграционното право или по отношение на данъчни производства /arret Agee от 17.12.1976 г./

На още по-голямо основание, доколкото регламентирани от оспорвания тълкувателен закон обществени отношения са свързани с прилагането на принудителни административни мерки спрямо чужденци от съображения за национална сигурност, следва изводът, че разпоредбата на чл.6, пар.1 от ЕКПЧ е неприложима в случая.

3. По отношение твърдението, че изречения четвърто и пето на член единствен Тълкувателния закон осуетяват правото на жалба на гражданите, следва да се отбележи, че изключването на възможността съдът да събира доказателства за фактите и обстоятелствата, мотивирали издалия заповедта орган, произтича от изключването на възможността Съдът да преценява и да се произнася по съществуващото на основание за издаването на заповедта. В тази връзка, релевантни са изложените от нас в т.2 аргументи. В същия контекст, следва да се подчертае, че разпоредбите на ЕКПЧ, както и практиката на Европейския съд по правата на човека, не създават пречка вътрешноправния ред на държавите-страни по Конвенцията да изключва съдебното разглеждане и произнасяне по съществуващото на мярката, наложена с административен акт поради съображения за националната сигурност. Този факт не означава, че засегнатите чуждестранни граждани са напълно лишени от общото право на защита. Както е отбелязал Конституционният съд в свое решение No. 18 от 14.11.1997 г. по конституционно дело 12 / 97 г., "разпоредбата на чл.120, ал.2 in fine от Конституцията не изключва правото на съдилищата инцидентно да се произнасят по нищожността на необжалваемите

административни актове.”, следователно изречения четвърто и пето на член единствен от оспорвания тълкувателен закон не са в противоречие с конституционноустановеното право на защита на гражданите.

